

미국과 EU의 농업예산 현황과 시사점 *

박준기·김미복

1. 미국의 농정변화와 농업예산 연황

1.1. 미국 농업구조의 변화

미국은 광활한 토지, 자원, 기술을 보유하고 있으며 세계 제일의 농업국의 지위를 확보하고 있다. 미국의 2006년 농업생산액은 957억 달러로, GDP에서 차지하는 비율은 0.7%이며 2005년의 전 취업인구의 1.7%에 해당하는 291만4,000명이 농업에 취업하고 있다. 또한 농산물은 미국의 흑자 수출상품의 하나로 중요한 산업이고 2007년도의 수출액은 819억 달러이며, 2008년 곡물연도에서 세계 옥수수의 43.3%, 소맥의 9.3%, 콩의 31.9%를 생산하고 있다.

미국의 농장수는 220만 호, 농지면적은 9억2,200만 에이커이다. 농업경영의 89.7%는 가족 또는 개인경영이며 농업경영자의 67.1%가 직접 농지를 소유하고 있다. 법인경영은 수는 적으나, 규모는 커 평균 연간 판매액이 78억1,920만 달러이다.

농장의 규모화 정도를 보면, 소규모와 대규모 농장 간의 규모 격차가 심화되어 온 것을 확인할 수 있다. 즉, 미국의 농장들이 전반적으로 규모화 추세를 보이고 있지만, 소

* 본 내용은 '농업부문 중장기 재정투자 방향설정 연구(2011)'의 4~5장을 바탕으로 한국농촌경제연구원 박준기 연구위원과 김미복 부연구위원이 작성하였다(jkpark@krei.re.kr, 02-3299-4173).

규모 농장보다 대규모 농장을 중심으로 규모화가 집중적으로 진행되어 왔다. 농장의 평균 경지면적의 추세를 보면 1950년 86ha에서 2009년 169ha로 2배 증가하였다. 1992년 기준으로 하위 50% 농장의 경지면적은 전체 평균 농장 판매액의 1/25에 불과하며, 전체 판매액의 2%만을 생산하였다. 반면, 상위 10%의 농장은 전체 평균 농장 판매액의 7배를 생산하였으며, 이는 하위 50% 농장에 비해 152배의 규모이다. <표 2 참조>

표 1 미국의 농경지 면적

단위: acre

구 분	1997	2002	2007
총 면적	2,262,462,020	2,263,960,501	2,260,994,361
농경지 면적	954,752,502	938,279,056	922,095,840
농경지 비중(%)	42.2	41.4	40.8

자료: USDA, Agricultural Statistics.

표 2 미국 농업의 규모화

구분	1950	2000	2009
농장수(개소)	5,647,800	2,166,780	2,200,010
농지면적(ha)	486,275,580	382,436,670	372,241,692
농업GDP(million)	19,903	95,590	133,137
농장당 산출량(\$1000)	3.52	44.12	60.52
농장당 경지면적(ha)	86.1	176.5	169.2

자료: 미국 농무부(<http://www.usda.gov>).

표 3 미국의 농가 연령 분포

구 분	1992	1997	2002	2007
25세 미만	27,906	20,850	16,962	11,878
25~34	178,826	128,455	106,097	106,735
35~44	381,746	371,442	366,306	268,818
45~49	211,527	232,845	276,887	256,694
50~54	217,806	233,884	295,777	308,707
55~59	213,315	222,736	268,712	312,577
60~64	216,524	204,618	240,411	283,729
65~69	188,165	179,858	197,476	235,152
70세 이상	289,485	317,171	360,354	420,502
평 균	53.3	54.3	55.3	57.1

자료: 미국 농무부(<http://www.usda.gov>).

농장주의 평균 연령은 2002년 55.3세에서 2007년 57.1세로 상승하는 추세이다. 44세 이하의 젊은 농장주는 1992년 31%에서 2007년 18%로 감소하였다. 한편 70세 이상의 고령농은 1992년 15%에서 2007년 19%로 증가하여 지속적으로 고령화가 진행되고 있다. <표 3 참조>

1900년의 품목별 특화는 뚜렷하게 나타나지 않았다. 570만 농장 중 98%에 해당하는 560만 농장이 닭 사육, 82%를 차지하는 470만 농장이 옥수수 재배 등 평균적인 농가의 경우 주요 17개 품목 가운데 5개 품목을 생산하였다. 1990년대의 농업은 190만 농장 중에 4%만이 닭을 사육하였으며, 25%가 옥수수를 재배하였고, 8%는 젓소, 10%는 돼지를 사육한 것으로 나타났다. 1992년부터는 평균 2개 이하의 품목을 생산하였고, 2007년에는 센서스 기준 평균 1.1품목으로 특화도가 높아진 것으로 나타났다. <표 4 참조>

표 4 미국의 농산물 품목별 농장 수

단위: 천 농가

구 분	1920	1950	1969	1992	2002	2007
옥수수	4937	3202	986	504	348	347
수수	130	142	136	71	33	26
밀	2225	1148	584	292	169	160
귀리	2238	1341	501	141	63	42
보리	449	297	131	58	24	19
쌀	21	11	9	11	8	6
대두	31	370	530	380	317	279
땅콩	230	183	48	16	8	6
알팔파	542	984	834	434	344	290
면화	1906	1111	200	35	24	18
담배	449	532	276	124	56	16
사탕무	47	28	18	9	5	4
감자	2888	1650	108	15	9	15
비육우	5358	4064	1719	1074	1018	963
돼지	4851	3012	686	191	78	75
양	539	320	171	81	98	145
닭	5837	4216	471	88	73	83
합계	32678	22611	7408	3524	2675	2494
농장총수	5837	5388	2733	1925	2128	2204
특화지수	5.6	4.2	2.7	1.8	1.3	1.1

자료: 미국 농무부(<http://www.usda.gov>).

미국 농가경제 실태를 살펴보면, 순농가소득은 2000년대 들어 지속적으로 증가하여, 2010년에는 7만7,000달러로 나타났다. 2000년대 들어 농가에 대한 지원이 높아지면서 순농가소득 중 직접지불액이 차지하는 비중이 상승하였다. 직접지불액의 지원규모는 매년 다르고 직접지불정책의 내역별로 다소 차이가 있지만 최근 지불 금액은 점차 증가하는 추세이다. 직접지불액 규모의 확대와 순농가소득 중 차지하는 비율이 높은 것은 정부가 농가소득 보전하는 주요한 수단으로 직접지불제도를 이용하기 때문이며, 2002년 농업법에서의 직접지불제의 확대기조와 관계가 깊다.

한편, 최근 미국 농가의 소득분포를 살펴보면, 최하위 그룹인 1만 달러 이하의 소득을 가진 소규모농가의 숫자는 소폭 증가한 반면, 25만 달러 이상의 고소득 농가는 늘어나고 있어서 양극화가 심화되고 있다. 2009년 기준 소득이 25만 달러 이상 되는 농가는 22만4,000농가로 2000년도 보다 6만 농가 이상 증가하였다.

1.2. 미국 농정의 변화

농장수의 변화, 농가소득 분포의 변화, 농가인구 변화 등 미국의 농업 구조가 변화함에 따라 시기별로 중점을 두는 정책이 변화하였다. 가격지지 정책을 포함한 품목별 정책은 ‘1985년 농업법’ 이후 1990년대까지는 시장 친화적 방향으로 전환되어 농민들의 시장 참여를 적극 유도하였다. 그 결과, 정부의 시장 개입과 가격 지지는 줄어들었다.

규제의 초점도 식품안전성, 반독점정책, 농산물 유통, 농촌은행, 선물거래 기타 금융행위로부터 환경규제, 기초영양섭취, 농업노동자 보호, 농촌지역의 토지이용계획으로 바뀌었다. 미국 농업정책의 일반적 목표는 농업 부문의 효율성, 경쟁력을 높이는 데 있다. 시장 실패에 대응하는 차원에서 정부개입을 지지하지만 위험관리의 경우는 생산자와 책임을 분담하는 등의 시장주의에 바탕을 두고 있다.

미국 농업법은 기본적으로 5년 주기로 개정되는 포괄적 내용을 담고 있는 법으로 기존 농업법을 보완하거나 수정하는 형태를 취해 왔다. 일반적으로 알려진 미국의 ‘농업법’은 1965년부터 시작되었다. 1990년대 농업법은 전반적으로 시장 지향적 내용이 강했으나, 1990년대 말 농산물 파동 이후 2000년대 농업법에서는 보호 농정으로 회귀하려는 경향이 강하였다.

2008년 식품·보존·에너지법(Food, Conservation, and Energy Act of 2008)은 2012년까지 5년 간 연방정부의 농업 및 농촌 관련 사업을 규정하였다. 지난 20년 동안 축소되어온 농업에 대한 정부 보조를 다시 증가시킴으로써 세계적인 농정개혁 기조와는 다른 추

세이다. 결국 농산물 가격이 높아 농가소득이 급증한 반면, 보조금 수혜농가 자격을 완화하고 보조 수준을 높임으로써 납세자의 부담은 가중되었다는 비판이 제기되었다.

표 5 미국 농정의 전개 과정

단위: 십억 달러

농업법	재정규모	주요 정책
1996년 농업법 (1996~2002)	-	<ul style="list-style-type: none"> ○ 시장지향적 농정개혁 - 생산조정제 폐지 - 가격지지용자제도 계속 - 고정직불제 도입
2002년 농업법 (2002~2007)	270.2	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농가소득 안정 중시 - 가격지지용자제도 계속 - 고정직불제 확대(대두 등 대상 확대) - 가격보전 직불제(CCP) 도입 - 환경정책 강화
2008년 농업법 (2008~2012)	284.0	<ul style="list-style-type: none"> ○ 보호농업 강화, 바이오에너지 지원 - 고정직불제, CCP 유지, 평균작물수입보전 도입 - 농촌개발정책 강화 - 에너지정책 강화 - Food Stamp 지원 강화

1.3. 미국의 농업예산 연왕

2001~2012년까지 농무부 예산은 전반적으로 증가하는 추세이다. 최근 미국 재정악화의 한 요인으로 농무부 예산의 지속적 증가를 지적하는 것도 이러한 추세에 따른 것이다. 식품보조(Food Stamp) 예산을 제외한 예산구조를 보면, 농가보조, 식품안전, 환경보호, 규제 등의 항목에서 급격한 증가세를 보이는 부분은 없다. 지역개발 부분에 2009년부터 농촌주택지원청(Rural Housing Service, RHS)을 통한 농촌지역의 주택비용에 대한 지원이 크게 늘어났기 때문에 예산이 증가하였다. 저소득층에 대한 예산이 늘어난 것은 식품보조 예산의 증가와 함께 최근 미국 경기하락으로 지원대상이 크게 늘어났다는 것을 의미한다.

식품보조 예산의 경우, 2001년 265억 달러에서 2012년 1,119억 달러로 크게 늘어날 전망이다. 개인파산이 급격히 늘어난 2009년부터 지원대상자 수가 증가하여 예산에 반영되었기 때문이다. 기후변화, 자원에 대한 관심은 환경보호 예산의 꾸준한 증가를 통해 확인할 수 있다. 2001년 60억 달러에서 매년 꾸준히 증가하는 추세를 보였으며, 최근 3년 간 증가폭이 높아져 2012년 예산(案)에서는 104억 달러 수준이다.

미국의 경우, 연구개발 부문에 꾸준히 투자를 하고 있는 것으로 보인다. 2001년 22억 달러에서 크게 증가하지는 않았지만, 2012년 27억 달러 수준(전체예산의 1.3%)을 유지하고 있다. 전체 미국 예산중에서 농업부문의 비중은 추세로 보면 점차 감소하고 있으나 최근 식품보조 예산 등으로 인해 증가하였고, 2010년 현재 4.9%이며, 국방예산과 보건복지부예산이 높은 비중을 차지하고 있다.

미국의 농업예산에는 국민들에 대한 안정적인 식품보조 관련 예산이 포함하고 있으며, 이에 대한 예산규모가 갈수록 커지고 있다. 2010년 농무부 예산에서 식품영양 및 소비자지원 분야가 차지하는 비중은 50.8%이다. 저소득층에 대한 식품 및 영양 지원을 제외하고 가장 높은 비중을 차지하는 정책은 농업 경영체에 대한 가격지지 및 소득보조이다.

표 6 2001~2012년 미국 농무부 예산

단위: 백만 달러

구분	농가보조	지역개발	식품보조	식품안전	환경보호	유통규제	연구개발	전체
2001	32,124	12,984	26,507	771	6,055	991	2,208	100,214
2002	26,130	12,427	36,916	817	5,693	1,249	2,144	94,871
2003	41,662	11,556	40,990	905	6,137	1,470	2,329	105,604
2004	37,858	11,961	42,859	899	7,598	1,625	2,266	105,730
2005	39,554	11,626	47,878	952	7,985	1,805	2,435	112,867
2006	45,685	13,479	56,475	973	7,890	1,846	2,346	129,322
2007	43,403	14,406	54,444	987	7,719	1,731	2,309	125,610
2008	38,556	14,873	57,152	1,065	7,493	1,915	2,351	124,435
2009	38,070	14,886	62,291	1,092	8,048	1,932	2,312	129,483
2010	46,108	29,649	90,803	1,172	9,710	2,899	2,731	178,650
2011	45,603	24,059	90,114	1,046	10,138	2,513	2,970	173,336
2012	43,011	36,369	111,977	1,020	10,438	2,549	2,773	204,962

자료: 미국 농무부(<http://www.usda.gov>).

2010년에 농무부 예산이 전체 국가예산에서 차지하는 비중은 4.9%이나 저소득층 소득보상 성격인 식품보조 예산을 제외한 농업예산의 비중은 2.4%에 불과하며, 2006년의 2.7%에 비해 감소하였다. 식품보조 예산을 제외한 농업예산에서 차지하는 직접지불예산 비중은 2006년 32.5%, 2008년 28.0%에 이어 2010년 25.1%로 계속 감소하고 있다.

전통적인 가격지지나 소득지지를 통한 농가지원 예산의 감소 추세와 달리, 농촌지

표 7 미국 농무부 예산

단위: 백만 달러

구 분	2006	2008	2010
1. 농가 및 해외농업 지원국	45,685	38,556	46,108
농가지원	35,259	26,680	26,451
상품신용공사	34,904	25,076	25,902
- 농가용자	3,807	3,430	4,118
- 환경보전1)	2,021	2,036	2,007
- 품목지원	28,066	19,666	17,991
가격지지 및 유통지원 용자	10,108	10,066	2,228
용자부족불지급2)	4,074	178	151
고정직불3)	5,303	5,249	4,820
가격보전(경기변동)직불4)	5,950	1,278	1,221
기타직불5)	1,849	1,377	1,600
구입판매/가공저장운송	713	556	-1,124
재해지원6)	383	1,435	760
위험관리	4,102	7,303	11,453
(정부비용7)	4,102	5,009	7,583
해외농업지원	6,324	4,573	8,204
2. 지역개발	13,479	14,873	29,649
3. 식품영양소비자지원국	56,475	57,152	90,803
4. 식품안전청	973	1,065	1,172
5. 자연자원 및 환경국	7,890	7,493	9,710
자연자원보전	2,723	2,811	3,656
산림	5,167	4,682	6,054
6. 유통규제기획국	1,846	1,915	2,899
동식물검역	1,022	1,163	1,069
농산물유통	824	752	1,830
7. 연구교육경제국	2,346	2,351	2,731
직접지불금(1+2+3+4+5+6+7)	23,682	18,856	22,012
농무부예산	129,322	124,435	178,650
농업예산(식품영양분야 제외)	72,847	67,283	87,847
국가예산	2,715,000	2,902,000	3,613,000
농무부예산/국가예산 (%)	4.9	4.3	4.9
농업예산/국가예산 (%)	2.7	2.3	2.4
직접지불/농업예산 (%)	32.5	28.0	25.1

자료: 미국 농무부(<http://www.usda.gov>).

역개발과 식품안전성 강화, 자연자원보전 및 산림 관련 예산은 안정적으로 증가하는 추세이다.

2008년부터 용자부족불지급은 대폭 감소하였으며, 목표가격보다 높은 시장가격이 지속되면서 가격보전직불 예산 또한 크게 줄어들었다. 대농에 대한 지원 자격 제한이 강화됨에 따라 고정직불제의 수혜농가 또한 완만하게 줄어들고 있는 추세이다. 반면 농업재해지원제도의 도입과 작물보험 등 위험관리 예산을 확대하여 생산농가의 소득 안정망을 확충하고 있다.

1.4. 미국 농업예산 운용의 시사점

농업법의 기초 변화를 통해 미국 농정의 전개과정을 파악할 수 있다. 1996년 농업법에서는 시장 지향적 농정개혁을 추구하였으며, 2002년에는 농가소득 안정 중시, 2008년에는 보호농업 강화와 바이오에너지 지원에 초점을 두었다.

2010년 농무부 예산구조를 보면, 최근 농산물 가격 상승으로 전통적 가격지지 및 소득지지 등 농가지원 예산은 감소한 반면, 농촌지역개발, 식품안전성, 자연자원보전 관련 예산은 안정적으로 증가하였다. 특히, 농작물재해지원제도를 통한 위험관리 예산은 크게 확대되었다.

최근에 발표된 2012년 예산 방향을 보면, 농가보조, 식품안전, 환경보호 예산의 급격한 증가는 없으나 2009년 이래로 농촌주택지원청을 통한 농촌지역 저소득층의 주택비용 지원 예산이 확대되었다. 기후변화 대응 예산 및 연구개발 예산은 지속적으로 확대하는 반면, 농가보조 예산은 감소할 것으로 나타났다.

미국 농정의 변화와 관련한 시사점을 정리해 보면, 첫째, 대외 환경의 변화 측면에서 미국 농업 역시 우리와 마찬가지로 국제곡물수요 등락에 따른 가격 불안정성, 기후변화, 식품안전성 등이 핵심 이슈로 등장하고 있다. 둘째, 미국 내 농업 여건 역시 우리와 마찬가지로 고령화, 농가소득의 양극화, 경지규모 감소, 농촌 지역 사회의 낙후성 문제에 직면하고 있다. 셋째, 기존의 상업농을 육성하기 위한 농업 정책으로부터 가족농 보호 정책을 위한 예산 비중이 높아지고 있다. 특히 최근 미국의 불경기로 재정적자 압박이 심해지면서 농업 예산의 조정이 불가피해졌다. 넷째, 농업법에 근거하여 중장기 농정목표를 수립하고, 예산을 편성·집행한다. 사전에 예산을 분배하고 세분화하는 과정 또는 추후 농정목표에 따라 수정·보완하는 과정을 거치며, 매년 예산안 보고서를 통해 미국 농업예산은 물론, 국가 재정 편성 내역과 흐름을 파악할 수 있다.

2. EU 공동농업정책과 농업예산 연방

2.1. EU의 농업구조

유럽연합(EU)은 1951년에 6개국에서 시작하여 2007년에 27개국이 참여하는 경제 공동체로 성장하였다. 1973년부터 시작하여 모두 5번의 회원국 확대가 있었는데, 이 가운데 2004년과 2007년의 12개국 가입(EU-12)이 가장 큰 규모의 확대이다. 농경지 면적은 EU-15가 1억8,326만 ha, EU-27이 2억3,795만 ha로 신규 회원국 가입으로 총 면적은 30%가량이 늘어났다. EU-15 중 프랑스의 면적이 2,985만 ha로 가장 크고, EU-12 중에서는 폴란드가 1,591만 ha로 최고이다.

EU-15와 EU-27의 농가 수는 각각 613만 호와 1,513만 호이다. EU-12 농가 수가 EU-15보다 47% 많다. 특히 루마니아(449만 호)와 폴란드(248만 호)의 합계만으로도 EU-15 농가 수를 능가한다. 농가당 농경지 면적은 EU-15 평균이 31ha, EU-12가 17ha이다. EU-27 평균은 25ha인데 이는 미국의 180ha보다 작은 규모이다. 농가 규모가 가장 큰 회원국은 체코로 84ha이고 경영 규모가 가장 작은 회원국은 몰타로 0.9ha이다.

규모별 농가 수의 분포를 보면, 5ha 미만은 EU-15에서 평균 55%, EU-12에서 85%, EU-27에서 73%를 차지한다. EU-12에 상대적으로 많은 소농이 분포한다는 뜻이다. 반면, 50ha 이상 대농의 비중은 EU-15가 평균 10%, EU-12가 1%, EU-27이 5%를 기록하였다.

EU 농업은 저투입, 노동 집약적 생산의 전통적 형태에서 다음 두 가지 방향으로 변모하여 왔다. 첫째, 비교 우위가 있는 지역에서 생산 집약화와 특화가 진행되고 있다. 원예 작물 생산에서는 스페인 해안지역, 포르투갈, 남부 이탈리아, 그리스 등의 집약도가 커지고 있다. 남부 핀란드와 아일랜드에서도 집약적인 낙농업과 작물 생산이 늘어나고 있다. 양돈산업은 생산과 가공시설이 발달한 덴마크, 벨기에의 플랜더(Flanders) 지역, 네덜란드, 이탈리아의 브르타뉴(Bretagne)와 포밸리(Po Valley) 지역 등에 집중되어 있다.

둘째, 조건이 좋지 않은 지역에서는 생산 조방화가 진행된다. 생산 조방화는 주로 토양이 척박하거나 원격 지역에서 나타나며, 일부 농업경영체는 농가소득이 낮고 후계자가 없어 경영 포기나 대규모 목장에 통합되기도 한다. 핀란드와 아일랜드 대부분 지역, 독일과 영국의 산악지역, 오스트리아의 소규모 복합농 지역, 남부 프랑스, 그리스, 이탈리아의 여러 지역 등이 이에 해당한다.

생산 집약화와 조방화의 이질적 추이는 농업구조 변화를 나타내는 통계에 근거하여 설명할 수 있다. 1995~2005년에 농지면적, 농업경영체수 및 농업인구가 꾸준히 감소

하였다. 이는 농지면적보다 농가 수와 농가인구의 감소폭이 큰 것은 경영 규모화를 뜻한다. 경영 규모화가 촉진되면서 중간규모 농가의 비율이 감소한 반면, 10ha 이하의 소농과 100ha 이상의 대농 비율은 늘어났다.

농가경영체수와 농가인구의 내림세 및 경영규모의 양극화 현상은 EU만이 아닌 다른 선진국에서도 나타나는 일반적 현상이다. 농업구조의 변화를 초래하는 요인은 세 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 자본의 노동 대체와 생산성 향상이다. 이는 농업의 총요소 생산성(Total Factor Productivity) 증대로 설명할 수 있다. 다른 조건이 같다면 생산성 증가는 이전보다 적은 수의 농업경영체가 필요함을 뜻하기 때문이다.

둘째, 생산 마진이 감소하여 규모 확대와 소득 창출이 필요하다는 점이다. 가계소득이 오르면서 농산물 지출 비중이 줄어들어 따라 농산물 수요 정체 내지는 감소에 따른 과잉 공급으로 농산물 가격이 내림세를 보이고 있다. 1983년 정점 후 농산물 가격이 하락하면서 마진 또한 감소하여 농업 경영체는 규모화나 농외소득에 의한 소득 창출이 필요해졌다.¹⁾

셋째, 농정 효과와 무역자유화의 촉진이다. 특히 농업보조(직접지불)의 대규모 농업경영체 집중 현상은 규모 양극화를 촉진하는 요인으로 작용하였다. 2005년에 EU-15 평균으로 직불 수혜농가의 80%가 총 직불의 20%만을 받는 등 농업보조의 대농 편중 현상이 심화되었다. 그 결과, 직불과 농업소득만으로 생계를 유지할 수 없는 중규모 농가는 농외소득원에 의존하는 소규모 농가로 전환하거나 경쟁력을 높이기 위해 규모화를 추구하게 되었다. 무역자유화 또한 자원 배분의 효율성과 생산성 증대를 촉발함으로써 농가 경영 규모화에 이바지하는 원인으로 지적된다.

표 8 EU·미국·한국의 농업구조 변화 비교

구 분	농지면적(1,000ha)			농가 수(1,000호)			농가인구(1,000명)		
	1995년	2005년	연평균 증감률	1995년	2005년	연평균 증감률	1995년	2005년	연평균 증감률
EU-15	142,584	138,453	-0.3%	7,370	5,843	-2.3%	18,289	12,374	-3.8%
EU-27	201,872	192,267	-0.5%	-	-	-	32,353	22,554	-3.7%
미국	134,000	136,000	0.0%	2,174	2,090	0.4%	6,955	5,685	-2.0%
한국	1,985	1,824	-0.8%	1,501	1,273	-1.6%	4,851	3,433	-3.4%

주: 1. EU-15와 EU-27의 농가인구에 그리스 통계는 포함되지 않음.

2. 미국의 농지면적은 적률면적임.

자료: EU 집행위원회; EU 통계국; FAO(<http://www.fao.org>); 미국 농업부, 농림부(2006).

1) 미국도 전업 소규모농 이하 농업 경영체는 농업소득이 음(-)이거나 낮은 수준이므로 농외소득 의존도가 상대적으로 높고, 대농과 초대형농은 큰 폭의 농업소득 상승률을 기록하였다.

2.2. EU 공동농업정책의 변화

EU 집행위원회(Commission)는 EU의 형성 이래 농정의 중점과 주요 과제를 생산성 → 경쟁력 → 지속가능성의 흐름으로 정리하였다. 1960년대 발족한 공동농업정책(CAP)은 보호농정의 전형으로 식료공급 부족해소와 농공 간 소득격차 해소를 핵심 목표로 하였다. 정책의 핵심 수단은 가변과징금 제도와 제도가격(정부매입 기준 최저가격)이었다. 가변과징금을 통해 역내 농산물 시장을 해외시장 가격변화로부터 차단하고, 다른 한편 제도가격을 통해 생산자의 소득을 보장하고자 하였다. 이러한 조건 속에서 EU 농업의 투자, 생산성이 증대하여 농산물 순수입국에서 순수출국으로 전환되었다.

1990년대에 진행된 농업개혁은 농산물 과잉생산과 그에 따른 재정부담, 과도한 집약화의 해소를 위한 구조농정으로 전환의 성격을 가지고 있었다. 가변과징금 제도가 폐지되고, 제도가격 수준이 인하되었다. 또한 직접지불제도(작물재배면적, 가축 두수에 연계된 보상지불)가 핵심적 수단이 되었다. 보상지불은 1992년 개혁에서는 제도가격의 인하를 100% 보상하는 방식이었으나 1999년 개혁(Agenda 2000)에서는 부분 보상 방식으로 전환되었다.

최근에는 CAP에서 식료품질 및 안전, 농촌, 환경, 건강, 동물복지의 중요성이 증대하고 있으며, 이 요소들을 포괄하는 이념은 지속가능성이라 볼 수 있다. 2003년 직접지불제도를 단일직접지불제도로 전환하면서 상호준수의무(cross compliance)를 강화하고 농촌정책의 비중을 강화하면서, 농업·농촌의 지속가능성을 강화하는 정책변화를 하고 있다. 2008년 이른바 ‘건강점검’이라는 2003년 개혁 정책 점검과 보완에서도 이러한 노선이 확인된다.

1992년 농정개혁을 통해 농촌개발은 농업환경 보조(agri-environmental payments, AEPs)의 틀로 CAP의 주요 구성요소에 통합되었다. 오늘날 농촌개발 정책은 1999년 베를린 회의에서 합의한 의제 2000(Agenda 2000)에 기초하며, 이때부터 농촌개발과 농업환경 조치가 시장보조 정책과 동등하게 중요하다는 뜻에서 CAP의 제2기둥(pillar II)으로 불렸다. 2000~2006년에 제2기둥 예산은 CAP 전체의 평균 10%였으나 2007년에는 18.2%, 2008년에는 24.6%에 달하였으며, 이는 앞으로 더욱 증가할 전망이다.

2003년 도입된 단일직불제도(Single Farm Payment Scheme, SPS)는 기존의 작목별 직불제도를 하나의 직불제도로 통합하였다. 단일직불제도는 경영체 혹은 지역별 면적당 역사적인 지원액에 근거하여 지급됨으로써 생산결정과 분리를 강화하였다.

단일직불과 다른 직불을 받으려면 농가는 상호준수의무를 지켜야 한다. 상호준수의

무를 지키지 않으면 직불을 줄이거나 보류할 수도 있다. 부주의로 상호준수의무를 위반하면 5%, 재차 위반할 경우는 최대 15%의 농가보조가 보류된다. 이를 고의로 어길 때에는 보조의 최대 20%가 보류되는 것이 원칙이며, 경우에 따라서는 보조 대상에서 완전히 배제될 수도 있다. 단일직불 예산은 EU 이사회의 의결에 의해 회원국별로 2013년까지 직불제 상한이 규정되어 있다.

또한 EU의 공동농업정책은 농촌개발을 강조하는 방향으로 개혁이 이루어지고 있다. 1980년대까지 농정의 초점과 예산 지원이 시장보조에 맞춰지면서 CAP 안에서 농업구조와 농업환경 조치의 비중은 높지 않았다. 1988년에 집행위원회가 ‘농촌사회의 미래(The Future of Rural Society)’ 문서를 이사회와 유럽의회에 제출함으로써 농촌정책이 중요하다라는 인식이 확산하였다(EC 1998). 이 문서는 ① 경제적·사회적 연대, ② 농촌경제 전반에 미치는 농업 구조조정, ③ 환경보호와 자원 보존 등을 농촌개발 측면에서 고려해야 할 사항으로 지적하였다.

그림 1 EU 농정 추진의 중점과 과제

생산성		경쟁력				지속가능성
초기	위기	1992년 개혁	Agenda 2000	2003년 개혁	2008년 건강체크	
식량안보 생산성증대 시장안정화 소득지지	과잉생산 지출폭증 국제마찰 구조수단	과잉감소 환경 소득안정 재정안정	개혁심화 경쟁력 농촌발전	시장지향성 소비자관심 환경 단순화 WTO합치성	2003개혁 강화 새로운 도전 위험관리	

출처: European Commission(2009) Agricultural Policy Briefs no.1.

2.3. EU 공동농업정책의 농업예산 실태

2006년까지 CAP에 소요되는 자금은 유럽 농업 지도보증 기금(European Agricultural Guidance and Guarantee Fund)으로 충당하였다. EAGGF는 1962년에 도입되었고, 1964년에 보증 부문(Guarantee Section)과 지도 부문(Guidance Section)으로 나뉘어 시장과 가격 정책, 수출보조 등에 자금을 제공하였다. 그러나 2007년부터 CAP 지출 예산은 2005년에 합의한 이사회 규정에 근거하여 새롭게 만든 유럽 농업 보증기금(European Agricultural Guarantee Fund, EAGF)과 유럽 농촌개발 농업기금(EAFRD)의 단일 규정에

따라 시행되고 있다.

한편, 2007~2013년 농촌개발 조치는 EAFRD의 단일 기금 아래 이행되고 있다. 하나의 프로그램과 재정관리 통제체계로써 농촌개발 정책 이행을 단순화한 것이다. EAFRD는 주로 표제(Heading) 2인 ‘천연자원 보존과 관리’ 가운데 비시장 지출(non-market related expenditure)에 따라 공급된다.²⁾ 이 밖에도 자금전환과 회원국의 자금 분담 부분이 EAFRD로 전이된다. 표제 1인 ‘지속 가능한 성장’도 EAFRD를 지원한다. 이는 농촌 지역의 지속가능한 성장을 다루는 지원으로 회원국에 따라 자금 규모가 다르다.

CAP 예산은 2007년 550억 유로(2004년 기준)에서 2013년에 511억 유로로 감소될 계획이다. 2002년에 유럽이사회(European Council)는 CAP 예산을 2013년까지 고정하기로 합의하고 명목가격으로 연간 1% 증액만을 허용하였다. 이는 2007~2013년에 예상되는 연간 물가상승률 2%보다 낮은 수준일 뿐만 아니라 회원국 확대에 따른 추가 예산을 반영하지 않은 개혁적인 결과이다.

표 9 EU CAP 예산 내역

단위: 천 유로

항 목	2008	2009	2010	
			금 액	비 중
농업 및 농촌개발분야 관리비용	127,093	131,209	133,377	0.2
농산물시장조치	5,443,404	3,287,723	4,099,810	7.1
직접지불	37,568,577	37,779,000	39,273,000	68.0
생산비연계직접지원				
- 단일직불(Single Payment Scheme)	28,233,837	27,239,000	28,480,000	49.3
- Single Area Payment Scheme	2,974,387	3,789,000	4,497,000	7.8
- 설탕 지급	206,245	255,000	283,000	0.5
- 과일 및 채소 지급	0	12,000	12,000	0.0
기타 직접지불	6,154,107	6,484,000	6,001,000	10.4
농촌개발	14,626,692	13,982,378	14,358,085	24.8
농업농촌 개발분야의 사전조치	133,600	121,500	169,800	0.3
농업농촌정책의 국제적 접근	5,911	6,260	6,275	0.0
예산집행 감사	-29,302	-458,500	-300,500	-0.5
농업농촌 개발정책 조정 및 전략 수립	29,369	43,639	40,591	0.1
합 계	57,905,344	54,893,209	57,780,438	100.0

자료: EU 집행위원회.

2) 2007~2013년에 EU 정책에 대한 자금 배정은 6개 표제로 구성되어 있는데, ① 지속가능한 성장, ② 천연자원의 보존과 관리, ③ 시민정신, 자유, 안전, 정의, ④ 국제 역할자로서 EU, ⑤ 행정, ⑥ 보상이다.

표 10 EU 회원국별 단일직불 상한

단위: 천 유로

구 분	2005	2006	2007	2008	2010	2013
벨기에	411,053	580,376	593,395	606,935	611,805	611,805
불가리아	-	-	200,384	240,521	321,376	562,308
체코	228,800	294,551	377,919	469,986	644,745	901,745
덴마크	943,369	1,015,479	1,021,296	1,027,278	1,030,478	1,030,478
에스토니아	23,400	27,300	40,400	50,500	70,600	100,900
독일	5,148,003	5,647,175	5,695,607	5,744,240	5,774,254	5,774,254
그리스	838,289	2,143,603	2,171,217	2,175,731	1,988,815	1,988,815
스페인	3,266,092	4,635,365	4,649,913	4,664,087	4,673,546	4,673,546
프랑스	7,199,000	8,236,045	8,282,938	8,330,215	8,363,488	8,363,488
아일랜드	1,260,142	1,335,311	1,337,919	1,340,752	1,340,521	1,340,521
이탈리아	2,539,000	3,791,893	3,813,520	3,835,663	3,869,053	3,869,053
키프로스	8,900	12,500	17,660	22,100	30,980	44,300
라트비아	33,900	43,819	60,764	75,610	103,916	145,616
리투아니아	92,000	113,847	154,912	193,076	267,260	377,360
룩셈부르크	33,414	36,602	37,051	37,051	37,051	37,051
헝가리	350,800	446,305	540,286	672,765	929,210	1,309,210
몰타	670	830	1,640	2,050	2,870	4,100
네덜란드	386,586	428,329	833,858	846,389	853,090	853,090
오스트리아	613,000	633,577	737,093	742,610	744,955	744,955
폴란드	724,600	980,835	1,263,706	1,572,577	2,155,492	3,010,692
포르투갈	452,000	504,287	571,377	572,368	572,594	572,594
루마니아	-	-	441,930	530,681	710,441	1,243,272
슬로베니아	35,800	44,184	58,958	73,533	101,840	143,940
슬로바키아	97,700	127,213	161,362	200,912	275,489	385,189
핀란드	467,000	561,956	563,613	566,801	565,520	565,520
스웨덴	637,388	670,917	755,045	760,281	763,082	763,082
영국	3,697,528	3,944,745	3,960,986	3,977,175	3,975,849	3,975,849
합 계	29,488,434	36,257,044	38,344,749	39,331,887	40,778,320	43,392,733

자료: 이사회 규정(Council Regulation) No. 1782/2003.

농촌개발 예산이 감소하는 것도 특징이다. 그러나 직불에서 농촌개발로 전이되는 자금전환율의 상승, 회원국의 농촌개발 분담 증대, 표제 1에 속한 (성장을 위한) 연대에서 농촌개발로의 자금 전이 등을 감안하면 농촌개발 예산은 줄지 않은 것으로 봐야 할 것이다.

회원국 가운데 가장 큰 CAP 수혜국은 프랑스로 2005년에 전체의 20.4%를 차지했고, 독일, 스페인, 이탈리아가 각각 13.3%, 13.1%, 11.2%를 차지하였다. NMS10 가운데 가장 큰 수혜국은 폴란드로 3.8%를 기록하였다. 1989~1991년 평균 대비 2003~2005년

CAP 배분의 성장률이 가장 높은 회원국은 룩셈부르크로 1,185%가 늘었으며, 포르투갈 265%, 스페인 168%, 영국 110% 등을 나타냈다. 네덜란드는 같은 기간에 CAP 지출 규모가 감소한 유일한 회원국으로 55%나 줄었다.

2.4. EU 공동농업정책의 개혁 전망

CAP은 농업·농촌 여건의 변화에 대응하여 지속적인 개혁을 추진해 왔으며, 앞으로도 이러한 변화와 개혁은 계속될 것이다. 기존 CAP 정책에 대한 긍정적 평가에도 불구하고, 현 계획기간(2007~2013년)이 종료되는 2013년 이후 EU 농업·농촌은 경제적 측면, 환경적 측면, 지역 측면 등 3가지 측면의 도전에 직면하게 될 것이다.

환경 측면에서는 온실가스 방출, 토양침식, 수질 및 대기오염, 생물다양성 유지 등과 같은 문제에 직면할 것으로 예상된다. 1990년 이후 EU-27의 온실가스 방출량은 20% 정도 감소하는 추세를 보이고 있으며, EU-15는 12% 방출을 감축하고 있는 것으로 나타났다.

스페인, 이탈리아 등 지중해 연안을 포함하는 남부지역은 용수 이용도가 낮아지고, 가뭄 위험이 증가하며, 작물 생산량 감소와 경작지 감소가 우려된다. 마지막으로 중부 유럽은 겨울철 홍수 가능성 증가, 하절기 강우량 감소, 가뭄 위험에 따른 용수 이용 제한, 토양 침식 위험이 예상된다.

그림 2 새로운 도전과 EU CAP 개혁의 필요성

경제 측면의 도전	환경 측면의 도전	지역 측면의 도전
<ul style="list-style-type: none"> - 식량안보의 중요성 - 가격의 불안정성 - 경제적 위기 	<ul style="list-style-type: none"> - 온실가스 방출 - 토양 침식 - 수질/대기 오염 - 생물다양성 	<ul style="list-style-type: none"> - 농촌지역의 활력 - EU 농업의 다양성 유지

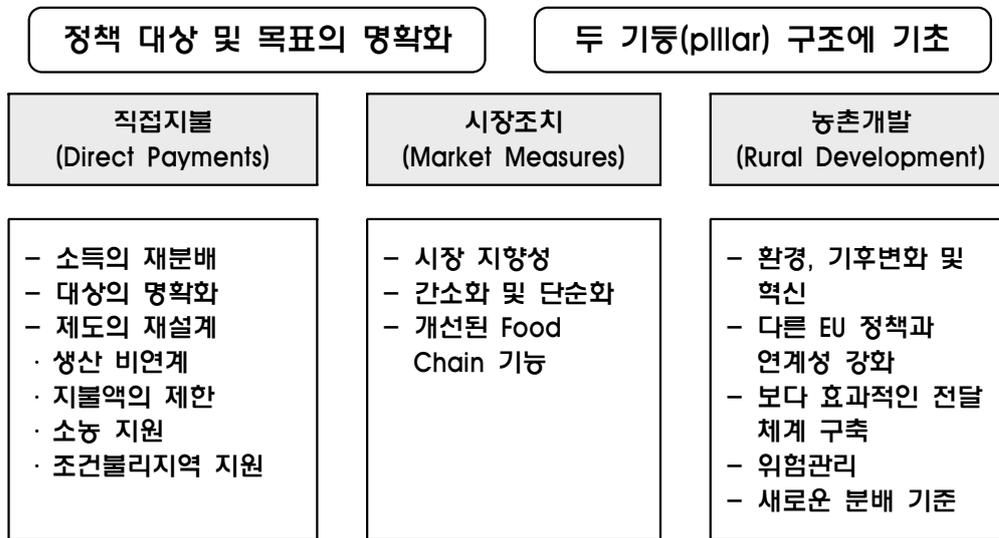
2013년 이후 CAP 개혁의 목적은 3가지로 지속가능한 식량자급(Viable Food Production), 자연자원 및 기후변화에 대응, 균형 있는 농촌지역 발전 도모의 3가지이며, 세부 내용은 다음과 같다. 첫째, 농가소득 제고, 소득 불안정 완화, 경쟁력 제고 및 조

건불리지역 지원을 통해 지속가능한 식량 생산을 도모하며, 이를 위한 정책수단은 직접지불이다. 둘째, 공공재 공급 보장, 녹색성장 촉진, 기후변화 대응 등 자연자원 및 기후변화에 대한 지속적 관리의 목적이다. 셋째, 농촌의 활력 및 고용 증진 지원, 농촌 지역의 다각화 및 다양성 인정을 통한 균형 있는 지역발전 도모를 목적으로 한다.

CAP 개혁의 정책수단은 직접지불, 시장조치, 농촌개발이다. 직접지불은 소득 재분배의 기능 강화, 생산 비연계, 지불액 한도 설정, 소농지원 조건불리지역 지원의 방향으로 제도 재설계의 필요성이 제기되고 있다. 구체적으로 보면, 첫째, 시장 조치는 시장 지향성을 강화하고, 필요한 조치는 간소화·단순화할 필요성이 제기되고 있다. 둘째, Food Chain 과정에서 발생하는 부가가치의 공유를 위한 방안 모색의 필요성이다. 셋째, 농촌개발은 환경 및 기후변화에 대응한 기술혁신, 다른 EU의 지역정책과 연계성 강화, 효과적인 전달체계 구축, 위험관리 강화 등 개선 조치의 필요성이다.

현 계획이 종료되는 2013년 이후 CAP 개혁의 구체적 방법이나 정책이 결정되지는 않았으나 지금까지 제시한 정책수단과 방향에 대한 공개적 토론회, 회원국의 의견 제시, 시민 대상 조사 등 다양한 논의를 통해 의견을 수렴하고 있다. CAP 개혁을 위해 필요한 것은 앞서 언급한 경제적, 환경적, 지역적 도전에 대하여 보다 효과적으로 대응할 수 있는 방안의 모색이다. 또한 새로운 정책을 설계할 때는 지속가능성, 회원국가 및 농가 간 형평성, 명확한 정책 대상, 단순성 및 효율성을 갖춘 정책을 목표로 하고 있다.

그림 3 EU CAP 개혁의 정책 수단



참고문헌

김병률 외. 2009. 「신농업 비전과 전략」. 한국농촌경제연구원

박준기 외. 2011. 「농업부문 중장기 재정투자 방향설정 연구」. C2011-17. 한국농촌경제연구원

USDA. FY2001-FY2012 Budget summary

DG for Agriculture and Rural Development, European Commission, “The CAP towards 2020: Meeting the Food, Natural Resources and Territorial Challenges of the Future” Report of the Communication on the Future of the CAP, 2010. 11. 18.

EU 집행위원회 http://ec.europa.eu/agriculture/fin/budget/index_en.htm

USDA <http://www.usda.gov>